

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

28 AVRIL 2005

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que l'article 79 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue d'accroître le rôle des assemblées parlementaires dans l'organisation de l'administration et des cabinets ministériels

(Déposée par M. Marcel Cheron et Mme Isabelle Durant)

DÉVELOPPEMENTS

La séparation des pouvoirs est un principe fondamental de la démocratie. Il en va particulièrement ainsi entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire : l'indépendance de la justice est une condition première de l'État de droit. Cette séparation des pouvoirs implique cependant des mécanismes de contrôle et de contrepois réciproques pour éviter les dérives : cet équilibre entre les pouvoirs est une seconde condition de l'État de droit. *Check and balance*, comme disent les Anglo-saxons. Mais notre démocratie implique aussi la primauté du pouvoir législatif, seul détenteur de la légitimité populaire. Le Parlement est dès lors la source première de l'autorité des deux autres pouvoirs et le lieu privilégié de leur contrôle.

À l'heure où le pouvoir exécutif est devenu le véritable moteur de la décision politique, il importe de raffermir la légitimité et l'équilibre démocratique en renforçant les pouvoirs du Parlement dans sa fonction de contrôle et de contrepois par rapport au gouver-

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2004-2005

28 APRIL 2005

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsook van artikel 79 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, om de parlementaire assemblees een belangrijker rol te geven in de organisatie van de administratie en de ministeriële kabinetten

(Ingediend door de heer Marcel Cheron en mevrouw Isabelle Durant)

TOELICHTING

De scheiding der machten is een grondbeginsel van de democratie. Dat geldt speciaal voor de verhouding tussen de politieke macht en de rechterlijke macht : de onafhankelijkheid van het gerecht is een eerste voorwaarde waaraan een rechtsstaat moet voldoen. Die scheiding van de machten impliceert echter controlemechanismen en wederzijdse tegengewichten om ontsporingen te voorkomen : dat evenwicht tussen de machten is een tweede voorwaarde in een rechtsstaat. De Angelsaksers noemen het *check and balance*. Onze democratie impliceert evenwel ook het primaat van de wetgevende macht die als enige democratische legitimiteit heeft. Het Parlement is bijgevolg de eerste bron van het gezag van de twee andere machten en de plaats bij uitstek waar ze gecontroleerd worden.

Nu de uitvoerende macht de echte motor van de politieke besluitvorming is geworden, is het belangrijk de legitimiteit en het democratisch evenwicht te ondersteunen door de macht van het Parlement als tegengewicht van de regering en bij de controle ervan

nement. De récentes affaires, largement médiatisées, ont montré que le contrôle parlementaire devait être accru, par exemple sur les dépenses et les missions des cabinets ministériels. Une société démocratique et soucieuse d'une gestion transparente des finances publiques doit en effet exiger des cabinets des ministres un travail efficace, rigoureux, et basé sur une véritable coopération avec les administrations. Pour réinstaurer la confiance dans le fonctionnement des cabinets ministériels, un arrêté du gouvernement ne saurait plus suffire. Et encore moins un code de bonne conduite ou un simple règlement d'ordre intérieur.

Il ne s'agit pas pour autant d'alimenter une certaine phobie de l'État. Les cabinets des ministres ont leur utilité. Ils ont pour rôle d'impulser les grandes orientations gouvernementales; de préparer les décisions; d'assurer l'interface avec la société par la concertation, la négociation, et *in fine* la communication des décisions prises. En cela, le cabinet du ministre permet à ce dernier d'assumer la responsabilité ultime des politiques menées. Parce qu'ils concentrent le pouvoir et constituent le lieu de la prise de décision finale, les cabinets ministériels doivent dès lors être soumis à des règles claires de gestion et à un contrôle parlementaire renforcé.

Pour emblématique qu'il soit, le dossier des cabinets ministériels n'est qu'un exemple parmi d'autres. Les domaines de l'organisation administrative sont trop nombreux dans lesquels le législateur ne peut jouer son rôle de garde-fou. Car les ministres et leurs cabinets passent, tandis que les administrations restent. Dépositaires de l'expertise, de la mémoire et du savoir, les services de l'administration sont de plus en plus écartés de la prise de décision. Coexistent alors de manière autonome d'une part des cabinets qui définissent les politiques et d'autre part des services administratifs qui assurent l'exécution des mesures. La coopération dans la loyauté doit redevenir la règle. L'administration doit retrouver, au-delà de la mise en œuvre au quotidien des politiques publiques, un rôle prépondérant dans l'aide à l'élaboration des décisions.

La présente proposition vise dès lors à rééquilibrer les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif concernant l'organisation, les missions et le fonctionnement de l'administration et des institutions gouvernementales, en ce compris les cabinets ministériels. L'objectif de cette réforme consiste à autoriser la fixation par les assemblées parlementaires d'un cadre et des limites à l'intérieur desquelles les ministres et les membres de leurs cabinets évolueront à l'avenir. Ce faisant, la présente proposition s'inscrit dans la droite ligne d'autres réformes récentes en matière de rééquilibrage des pouvoirs, comme l'introduction des mécanismes du parlementarisme rationalisé axé sur la motion de méfiance constructive ou la

te versterken. Recente affaires die veel aandacht van de media hebben gekregen, hebben aangetoond dat de parlementaire controle, bijvoorbeeld op de uitgaven en de taken van de ministeriële kabinetten, moet worden opgevoerd. Een democratische maatschappij met aandacht voor een transparant beheer van de overheidsfinanciën moet immers van de ministeriële kabinetten eisen dat ze efficiënt, nauwgezet en op basis van reële samenwerking met de administratie werken. Een regeringsbesluit volstaat niet meer om het vertrouwen in de werking van de ministeriële kabinetten te herstellen. Een gedragscode of een eenvoudig huiselijk reglement volstaan zeker niet.

Dat betekent niet dat we voedsel willen geven aan een vorm van Staatsfobie. De kabinetten van de ministers hebben hun nut. Hun rol is impulsen te geven aan de belangrijke regeringsopties; de beslissingen voor te bereiden, te zorgen voor het contact met de maatschappij door overleg, onderhandelingen en uiteindelijk door het communiceren van de beslissingen. Op die manier biedt het kabinet van de minister hem de mogelijkheid de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid op zich te nemen. Omdat de ministeriële kabinetten de macht concentreren en omdat zij de eindbeslissingen nemen, moet hun duidelijke beheersregels en een versterkte parlementaire controle worden opgelegd.

Ondanks zijn symboolwaarde is het dossier van de ministeriële kabinetten slechts één van de mogelijke voorbeelden. Er zijn teveel deelaspecten van de administratieve organisatie waarvoor de wetgever zijn controlerende rol niet kan spelen. Ministers en kabinetten verdwijnen immers, maar de administraties blijven bestaan. De administratieve diensten staan borg voor deskundigheid en kennis en vormen als het ware «het geheugen» van het beleid, maar worden steeds meer buiten de besluitvorming gehouden. De kabinetten, die het beleid bepalen, en de administraties die voor de uitvoering van de maatregelen instaan, zijn een eigen leven gaan leiden. Loyale samenwerking moet opnieuw de regel worden. Naast de dagelijkse uitvoering van het overheidsbeleid, moet de administratie weer een vooraanstaande rol kunnen spelen bij de beleidsvoorbereiding.

Dit voorstel strekt er dan ook toe een nieuw evenwicht tot stand te brengen tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht inzake de organisatie, de taken en de werking van de administratie en de regeringsinstellingen, inclusief de ministeriële kabinetten. De doelstelling van die hervorming is het mogelijk te maken dat de parlementaire assemblees een kader en limieten vastleggen waarbinnen de ministers en hun kabinetsleden in de toekomst zullen optreden. Op die manier sluit dit voorstel rechtstreeks aan bij andere recente hervormingen die het evenwicht tussen de machten herstellen, zoals de invoering van een «gerationaliseerd parlementarisme» via de constructieve motie van wantrouwen of de herziening van

révision de la procédure de nomination des magistrats via le Conseil supérieur de la Justice.

La réforme proposée ici ne concerne toutefois que les entités fédérées que sont les régions et les communautés. Au niveau fédéral, le siège de la matière réside en effet dans l'article 107 de la Constitution, lequel n'est actuellement pas soumis à révision. Le renforcement du rôle des assemblées régionales et communautaires en matière d'organisation et de fonctionnement de l'administration et des institutions de leurs gouvernements respectifs pourra ultérieurement être étendu au niveau fédéral, comme ce fût le cas par le passé en matière de parlementarisme rationalisé (*cf.* à cet égard, Michel Leroy, « Les Régions et les Communautés, bancs d'essai de réformes nationales », dans l'« À l'enseigne de la Belgique nouvelle », Éditions de l'ULB, 1989, pp. 137 et suivantes.)

Si elle vise un élément important de notre équilibre des pouvoirs, tel que défini à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la présente proposition de loi spéciale reste cependant extrêmement mesurée et souple. Il ne s'agit en effet pas, par exemple, que l'assemblée fédérée intervienne elle-même dans la nomination des agents de l'administration, comme le faisait jusqu'il y a peu le Parlement fédéral en matière de nomination des magistrats. Le pouvoir exécutif doit continuer à nommer seul le personnel de ses services administratifs et des institutions gouvernementales (article 2, B) : c'est à la fois une question de principe (au vu de la séparation des pouvoirs, justement) et de bon sens.

Le rééquilibrage consiste plutôt à permettre au législateur décentralisé d'adopter certaines règles de droit qui doivent régir ces nominations, ainsi que, de manière plus générale, l'organisation et le fonctionnement des organes administratifs, des institutions gouvernementales et des cabinets ministériels de la région ou de la communauté. La présente proposition de loi spéciale ne fait ainsi que transposer à l'égard des pouvoirs exécutifs fédérés le contrepois législatif qui existe depuis toujours au niveau fédéral par rapport au pouvoir judiciaire : la loi règle l'organisation, les attributions et le fonctionnement des cours et tribunaux (*cf.* notamment, l'article 157 de la Constitution). Les décrets ainsi adoptés garantiront dès lors une plus grande stabilité des règles statutaires qu'ils contiendront.

Le dispositif proposé ici est au demeurant encore plus souple qu'en matière judiciaire, dans la mesure où il permet à chaque parlement fédéré de régler lui-même la matière ou d'en déléguer la compétence à son gouvernement (article 2, A). L'objectif de cette proposition est que le décret puisse fixer des balises et laisser ensuite à l'exécutif la latitude de préciser les

de benoemingsprocedure voor magistraten via de Hoge Raad voor de Justitie.

De hier voorgestelde hervorming behelst echter alleen de deelgebieden, namelijk de gewesten en gemeenschappen. Voor het federale niveau wordt die materie immers geregeld door artikel 107 van de Grondwet, dat momenteel niet voor herziening vatbaar is verklaard. De versterking van de rol van de gewesten en gemeenschapsparlementen bij de organisatie en werking van de administratie en van de instellingen van hun respectieve regeringen kan later worden uitgebreid tot het federale niveau, zoals in het verleden is gebeurd voor het «gerationaliseerd parlementarisme» (zie wat dat betreft Michel Leroy, « Les Régions et les Communautés, bancs d'essai de réformes nationales », in *À l'enseigne de la Belgique nouvelle*, Éditions de l'ULB, 1989, blz. 137 en volgende).

Dit voorstel van bijzondere wet gaat weliswaar over een belangrijk aspect van het evenwicht tussen de machten zoals het is vastgelegd in artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, maar blijft heel gematigd en soepel. Het gaat er bijvoorbeeld niet om dat de assemblee van het deelgebied zich zelf met de benoeming van de personeelsleden van de administratie bemoeit, zoals tot kort geleden het federale Parlement deed met de benoeming van magistraten. De uitvoerende macht moet als enige het personeel van haar administratieve diensten en van de regeringsinstellingen blijven benoemen (artikel 2, B) : dat is zowel een principiële kwestie (precies in het licht van de scheiding der machten) als een zaak van gezond verstand.

Het zoeken van een nieuw evenwicht bestaat er eerder in de decreetgever de mogelijkheid te bieden bepaalde rechtsregels aan te nemen welke die benoemingen moeten regelen alsook, meer in het algemeen, de organisatie en de werking van de administratieve organen, van de regeringsinstellingen en de ministeriële kabinetten van het Gewest of de Gemeenschap. Dit voorstel van bijzondere wet doet dus niets anders dan het wetgevende tegenwicht ten opzichte van de rechterlijke macht dat op federaal niveau altijd al heeft bestaan, ook invoeren voor de uitvoerende macht van de deelgebieden : de wet regelt de organisatie, de bevoegdheden en de werking van de gerechtshoven en rechtbanken (*cf.* artikel 157 van de Grondwet). De op die manier aangenomen decreten zullen bijgevolg zorgen voor meer stabiliteit van de statutaire regels die ze bevatten.

De hier voorgestelde regeling is overigens nog soepeler dan op gerechtelijk gebied, aangezien ze elk deelgebiedparlement de mogelijkheid biedt de materie zelf te regelen of de bevoegdheid daarvoor aan zijn regering over te dragen (artikel 2, A). De doelstelling van dit voorstel is dat het decreet de krijtlijnen trekt en vervolgens de regering de ruimte geeft om de

règles de fonctionnement, le cadre et le financement des cabinets ministériels et des services administratifs. Chaque région ou communauté pourra ainsi définir l'équilibre qu'elle jugera le plus approprié entre les règles législatives de principe et les dispositions réglementaires d'application concernant son administration et ses institutions gouvernementales. La prééminence de chaque assemblée parlementaire est dès lors restaurée, dans une mesure qu'elle déterminera elle-même.

Au surplus, tant qu'un décret en la matière n'aura pas été adopté, l'équilibre entre les pouvoirs restera inchangé. La présente proposition de loi contient en effet une disposition dérogatoire qui maintient de manière transitoire la compétence actuelle du pouvoir exécutif en matière administrative (article 4). Les règles statutaires de nature réglementaire existantes, prises sous l'empire de l'actuel article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, continueront donc à s'appliquer, même en l'absence de base décrétale. La sécurité juridique des agents de toutes les administrations et institutions régionales et communautaires est ainsi préservée.

La présente proposition de loi spéciale s'applique de la même manière à la Région bruxelloise et à la Communauté germanophone, dans la mesure où l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles leur est rendu applicable par les articles 40 et 55 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et par l'article 54 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone. En revanche, l'article 79 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises doit également être revu pour rendre cette réforme identiquement applicable aux Commissions communautaires bruxelloises (article 3).

Par cette importante réforme, les auteurs de la présente proposition de loi spéciale entendent donc renforcer le rôle des assemblées parlementaires dans l'organisation de l'administration et des cabinets ministériels, et ainsi moderniser l'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif au sein des régions et des communautés.

Marcel CHERON.
Isabelle DURANT.

werkingsregels, de personeelsformatie en de financiering van de ministeriële kabinetten en de administraties te bepalen. Op die manier kan elk gewest of elke gemeenschap het meest geschikt geachte evenwicht bepalen tussen de wetgevende beginselen en de reglementaire toepassingsbepalingen voor zijn of haar administratie en regeringsinstellingen. Het primaat van elk parlement wordt bijgevolg hersteld, in een mate die het zelf bepaalt.

Bovendien blijft het evenwicht tussen de machten ongewijzigd zolang daarover geen decreet is aangenomen. Dit wetsvoorstel bevat immers een afwijkingsbepaling die als overgangsmaatregel de huidige bevoegdheid van de uitvoerende macht op administratief gebied handhaaft (artikel 4). De bestaande statutaire regels van reglementaire aard die tot stand kwamen ten gevolge van het huidige artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, blijven dus gelden, zelfs wanneer er geen decretale grondslag is. Op die manier blijft de rechtszekerheid van de personeelsleden van alle administraties en instellingen van gewesten en gemeenschappen gewaarborgd.

Onderhavig voorstel van bijzondere wet geldt op dezelfde wijze voor het Brussels Gewest en voor de Duitstalige Gemeenschap, doordat artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen op hen toepasselijk wordt gemaakt door de artikelen 40 en 55 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en door artikel 54 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitse Gemeenschap. Artikel 79 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen daarentegen moet eveneens worden herzien om deze hervorming op identieke wijze toepasselijk te maken op de Brusselse gemeenschapscommissies (artikel 3).

Met die belangrijke hervorming willen de indieners van dit voorstel van bijzondere wet de rol van de parlementaire assemblees in de organisatie van de administratie en de ministeriële kabinetten versterken en op die manier in de gewesten en gemeenschappen tot een moderner evenwicht komen tussen wetgevende macht en uitvoerende macht.

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE**Article premier**

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par les lois spéciales du 8 août 1988 et du 16 juillet 1993, sont apportées les modifications suivantes :

A) le § 1^{er} est complété par un alinéa 2, rédigé comme suit :

« Sans préjudice du § 2, l'organisation, les missions et le fonctionnement, en ce compris le cadre organique et les règles de recrutement du personnel, de cette administration et de ces institutions, en ce compris les cabinets ministériels, sont définis par ou en vertu du décret. »

B) au § 2, alinéa 1^{er}, la première phrase est remplacée par la disposition suivante :

« Chaque gouvernement procède aux nominations du personnel de son administration. »

Art. 3

L'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, est remplacée par la disposition suivante :

« § 1^{er}. L'article 87 de la loi spéciale est applicable à chaque Commission communautaire, moyennant les adaptations nécessaires. »

Art. 4

Par dérogation à l'article 87, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et jusqu'à l'entrée en vigueur du décret qui y est visé, chaque gouvernement fixe le cadre du personnel de son administration et procède aux nominations.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet

Art. 2

In artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd door de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en van 16 juli 1993, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) § 1 wordt aangevuld met een tweede lid, luidende :

« Onverminderd § 2, worden de organisatie, de opdrachten en de werking, inclusief de personeelsformatie en de regels voor de aanwerving van personeel, van die administratie en van die instellingen alsook van de ministeriële kabinetten, bepaald door of krachtens een decreet. »

B) in § 2, eerste lid, wordt de eerste volzin vervangen als volgt :

« Iedere regering doet de benoemingen van het personeel van haar administratie. »

Art. 3

Artikel 79 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen wordt vervangen als volgt :

« § 1. Artikel 87 van de bijzondere wet is van toepassing op iedere Gemeenschapscommissie, mits de vereiste aanpassingen worden aangebracht. »

Art. 4

In afwijking van artikel 87, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en tot het decreet dat erin wordt bedoeld in werking treedt, stelt iedere regering de personeelsformatie vast van haar administratie en doet ze de benoemingen.

L'alinéa 1^{er} est applicable, moyennant les adaptations nécessaires, à la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi qu'aux commissions communautaires visées à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Art. 5

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

9 mars 2005.

Marcel CHERON.
Isabelle DURANT.

Het eerste lid is toepasselijk op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, alsook op de gemeenschapscommissies bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, mits de vereiste aanpassingen worden aangebracht.

Art. 5

Deze wet treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

9 maart 2005.